

Notes politiques du Forum pour la coopération en matière de développement – 2016

N° 1, février 2015

Objectifs de la coopération pour le développement

D'aucuns continuent de penser que la coopération pour le développement est quasiment synonyme d'aide financière ou, plus concrètement, d'APD (« aide publique au développement »). À l'inverse, d'autres penchent pour une définition plus large qui inclut, par exemple, les flux sur les marchés (à savoir, les investissements directs étrangers ou les transferts de fonds).

Compte tenu de son histoire et de son potentiel spécifique, la coopération pour le développement se doit de rester axée sur les pays en développement et les objectifs du programme de développement mondial reconnus sur le plan international. Plus précisément, elle a trois missions majeures (Severino et Ray, 2009 ; Ocampo, 2015) :

1. appuyer et compléter les efforts déployés par les pays en développement pour garantir la mise en place de normes sociales essentielles et universelles, permettant aux citoyens d'exercer leurs droits fondamentaux ;
2. promouvoir la convergence des pays en développement (en particulier les plus pauvres) vers des niveaux plus élevés de revenu et de bien-être, et réduire les profondes inégalités qui persistent au niveau international ;
3. soutenir la participation active des pays en développement à la fourniture des biens publics mondiaux.

Critères de la coopération pour le développement

La coopération pour le développement satisfait aux quatre critères suivants :

1. *Elle vise de manière explicite à soutenir les priorités de développement nationales ou internationales.*

Les activités publiques internationales à but non lucratif ne se résument pas à la seule coopération pour le développement. Ainsi, les manœuvres militaires internationales ou l'appui aux capacités militaires des pays en développement requièrent une intense coopération internationale, mais ne relèvent pas pour autant de la *coopération pour le développement*. Afin de pouvoir classer les activités contribuant ou non au développement – les zones d'ombre seront toujours inévitables – nous devons nous référer aux objectifs convenus au niveau international, et plus particulièrement ceux qui ont trait au développement, à l'instar des objectifs du Millénaire pour le développement/objectifs de développement durable et d'autres accords régionaux ou internationaux en la matière.

2. *Elle ne recherche pas le profit.*

Cet aspect constitue la principale valeur ajoutée de la coopération pour le développement ; elle ne recherche pas le profit ou accepte un profit inférieur à celui du marché, une position qui serait envisageable, ou alors de façon différente, si la quête du profit était son seul moteur. Elle consiste à corriger les dysfonctionnements et les règles du marché qui sapent ou font obstacle aux objectifs de développement. Cela étant, la coopération pour le développement peut également contribuer à encourager les activités à but lucratif spécifiques ayant des répercussions positives sur le développement.

Préparer l'après-2015 et le Forum pour la coopération en matière de développement en 2016

Étant donné le caractère universel et unifié des objectifs de développement durable proposés, il est de plus en plus ardu d'établir une distinction entre les actions relevant de la coopération internationale pour le développement et, par exemple, celles qui sont au service des intérêts de la planète ou d'objectifs nationaux. En outre, depuis les années 1990, le nombre et la diversité des acteurs de la coopération pour le développement ont rapidement et sensiblement augmenté, couvrant un éventail beaucoup plus large de pays et d'acteurs privés ; dans le même temps, la gamme d'instruments et de moyens au service du développement s'est enrichie à un niveau jamais atteint auparavant.

Cette nouvelle donne exige un cadre conceptuel permettant à ces multiples acteurs et instruments de continuer à appuyer volontairement les efforts déployés par les pays en développement pour élaborer des stratégies de développement inclusif et durable.

La présente note politique est basée sur une étude sur la « coopération pour le développement » pour l'après-2015 commandée par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies en vue du Forum pour la coopération en matière de développement. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet de recherche mené par le DAES et financé par UKAID, et intitulé « Development cooperation in a post-2015 setting » (La coopération pour le développement dans le cadre de l'après-2015). Les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies ou du Royaume-Uni.

L'objectif de cette étude est d'alimenter les échanges sur le programme de développement pour l'après-2015, en vue notamment de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui se tiendra du 13 au 16 juillet 2015 à Addis-Abeba, en Éthiopie, et à la réunion de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement qui aura lieu en juillet 2016 à New York.

www.un.org/ecosoc/dcf



Nations Unies
Département des
affaires économiques et sociales



3. *Elle prône la discrimination positive en faveur des pays en développement.*

Seules les actions visant expressément à créer de nouvelles opportunités pour les pays en développement (discrimination positive) en tenant compte des obstacles structurels au développement des pays pauvres relèvent de la coopération pour le développement. Ce critère gagnera en importance lors de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015, car il établit une distinction entre la coopération pour le développement et l'action internationale pour le développement durable en général.

4. *Elle est basée sur des relations de coopération visant à améliorer l'appropriation par les pays en développement.*

La coopération pour le développement doit se fonder sur des relations de coopération non hiérarchiques entre les partenaires internationaux et sur la complémentarité des ressources et des capacités, dans une optique de développement. Ces relations doivent respecter la souveraineté des pays en ce qui concerne la définition et le pilotage des stratégies nationales de développement. De fait, la coopération pour le développement doit s'attacher à optimiser la marge de manœuvre des pays en développement, limiter les restrictions et promouvoir les opportunités favorisant leur développement.

Toute activité satisfaisant à ces quatre critères relève de la « coopération pour le développement ».

Notons que cette définition accorde à la coopération pour le développement un périmètre très large, qui peut inclure diverses activités n'étant pas explicitement du ressort de la plupart des acteurs de la coopération, comme celles ayant trait au commerce international ou aux négociations sur le climat et axées sur l'appui aux pays en développement. Elle couvre un groupe d'acteurs bien plus large que ceux qui lui sont traditionnellement associés – ce qui constitue un point positif en dépit des difficultés de gestion pratique. Loin de se limiter au transfert des ressources, elle couvre toutes les mesures spécifiquement mises au point pour contribuer à l'essor des pays en développement. Ainsi, le Système généralisé de préférences (une mesure de discrimination positive qui prévoit la réduction des droits de douane sur les produits provenant de pays en développement) relève de la coopération pour le développement.

Types de coopération pour le développement

À l'heure actuelle, trois types majeurs de coopération pour le développement permettent de mieux la définir et la délimiter : *les transferts financiers (et en nature), le renforcement des capacités et le changement de politique.*

PREMIER TYPE : Transferts financiers (et en nature)

La plupart des personnes associent l'« aide » à des transferts financiers. Pour le meilleur et pour le pire, l'aide continue d'être perçue comme le pilier central de la coopération pour le développement, probablement parce qu'elle constitue l'activité la plus aisément mesurable. Lors de la prochaine Conférence internationale sur le financement du développement à Addis-Abeba, il est possible que les transferts financiers monopolisent une fois de plus les discussions. L'absence d'augmentation des fonds transférés des pays riches vers les pays pauvres contrarierait sérieusement l'avancement d'autres questions de plus en plus pressantes (telles que le renforcement des capacités) et les questions plus systémiques nécessitant un changement de politique (par exemple, il est difficile de garantir la stabilité financière en l'absence de fonds d'urgence permettant de s'assurer contre les crises de liquidité).

Si les transferts en nature étaient fréquents par le passé (y compris l'aide alimentaire et la distribution de vêtements), cette approche suscite certaines critiques (faibles retours sur investissement, déclin des marchés nationaux dans les pays bénéficiaires) et, à l'heure actuelle, semble prendre du recul.

DEUXIÈME TYPE : Renforcement des capacités

De nombreuses économies sortent progressivement de l'extrême pauvreté et gravissent l'échelle des revenus. S'ils sont moins dépendants des transferts (financiers ou en nature), ils peuvent cependant continuer de bénéficier d'autres formes de la coopération pour le développement. Le renforcement des capacités, qui fait depuis longtemps partie intégrante de l'aide, pourrait gagner en importance au cours des prochaines années compte tenu des changements intervenus dans le programme international et du périmètre bien plus vaste des objectifs de développement durable par rapport à ceux du Millénaire pour le développement. D'après des données du Comité d'aide au développement

(CAD), les services tels que la formation et le renforcement des capacités ont représenté 10 % de l'APD en 2013, contre près de 25 % dans les années 1980, et une proportion bien plus large de la coopération Sud-Sud, soit environ 75 % (DAES, 2014).

Parmi les lignes d'action les plus importantes figurent :

Les ressources organisationnelles et humaines

S'il est vrai que de nombreux succès ont été constatés au fil des ans, il règne un pessimisme général quant à la contribution des acteurs extérieurs en termes de ressources organisationnelles et humaines, un domaine complexe, très lié au contexte et souvent difficile à appréhender. Si cette ligne d'action demeure une priorité pour les acteurs de la coopération pour le développement, c'est plus en raison de son importance indéniable que des répercussions qu'elle est susceptible d'entraîner.

La coopération technologique

Au cours des dernières décennies, l'inefficacité des transferts de technologies des pays avancés vers les pays moins avancés a suscité de nombreux reproches. Cela est devenu d'autant plus pertinent que la communauté internationale tente d'aider les pays en développement (en particulier les pays à revenu intermédiaire) à tirer parti des avancées technologiques et à passer, par exemple des technologies ayant recours aux combustibles fossiles à d'autres durables (DAES, 2013).

Le partage des expériences politiques

Au fil des ans, les liens entre la coopération pour le développement et les politiques adoptées par les pays en développement ont fait l'objet de nombreuses critiques pour deux raisons principales : la teneur parfois erronée des conseils prodigués et l'inadéquation des moyens de mise en œuvre des politiques prônés par les agences de coopération pour le développement. En réponse directe à ce dernier problème de « conditionnalité », les acteurs de la coopération Sud-Sud mettent désormais un point d'honneur à respecter les processus politiques nationaux.

TROISIÈME TYPE : Changement de politique

Il est depuis longtemps admis que les mesures les plus importantes prises par les pays riches pour venir en aide aux pays pauvres sont moins liées au

transfert de fonds ou de connaissances qu'à la suppression des règles et des activités (nationales et internationales) qui enlisent les pays démunis dans la pauvreté et les rendent dépendants en permanence d'une aide extérieure. À l'échelle nationale, le changement de politique comprend l'examen des politiques publiques au regard de leurs effets sur le programme de développement, le renforcement des complémentarités et la prévention des conflits entre ces dernières. À l'échelle internationale, il s'agit d'améliorer les règles relatives à la gouvernance mondiale en vue de répartir de façon plus équitable les opportunités de développement parmi les pays et les peuples et d'améliorer l'efficacité de la fourniture des biens publics mondiaux.

Conclusion

La définition de la coopération pour le développement et de ses trois composantes principales présentées ici n'éclaircira pas toutes les zones d'ombre ; en effet, il est probable que les intentions réelles qui motivent une intervention ou la décision d'aider tel pays en développement ou de promouvoir les intérêts du partenaire international (qu'il s'agisse d'un pays ou d'une organisation privée) ne soient pas toujours claires. Cette définition a pour vocation de définir les paramètres des discussions sur les cas individuels et les types de coopération pour le développement, dont certaines composantes sont présentées dans le tableau 1.

Telle qu'elle est définie dans le présent document, la coopération pour le développement couvre une grande partie de l'action internationale et différentes modalités de soutien. L'adoption des objectifs de développement durable contribuera à consolider davantage l'importance des modalités non financières et tous les acteurs concernés devront évaluer dans quelle mesure ils en tirent parti. Si les objectifs du Millénaire pour le développement permettent de se concentrer sur l'aide en tant que principal vecteur de l'appui international, il n'en va pas de même pour les objectifs de développement durable, qui mettent expressément en avant une foule d'autres mesures requises pour favoriser le développement, certaines étant systémiques, d'autres spécifiques au contexte.

Tableau 1 : Qu'est-ce que la coopération pour le développement ?

Objectifs	Caractéristiques	Types
Garantir le respect des normes fondamentales universelles en matière de protection sociale	Vise explicitement à soutenir les priorités de développement nationales ou internationales	Transferts financiers (et en nature)
Promouvoir la convergence des niveaux de vie des différents pays	N'est pas axée sur le profit	Renforcement des capacités
Soutenir la participation active des pays en développement à la fourniture des biens publics mondiaux	<p>Applique une discrimination positive en faveur des pays en développement</p> <p>S'appuie sur les relations de coopération en vue d'améliorer l'appropriation par les pays en développement</p>	Changement de politique

Encadré : Distinguer la coopération pour le développement des autres types de contribution

Coopération pour le développement

Activité qui vise explicitement à soutenir les priorités de développement nationales ou internationales. Sans but lucratif, elle applique une discrimination positive en faveur des pays en développement et est basée sur des relations de coopération ciblant l'amélioration de l'appropriation par les pays en développement.

Aide

Au sens large, l'« aide » représente le transfert de ressources des pays donateurs vers les pays en développement à des conditions préférentielles afin de promouvoir leur développement économique et social (Riddell, 2007). Cependant, dans de nombreux domaines, le terme est depuis longtemps interchangeable avec les ressources publiques mobilisées par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, à savoir l'APD. Dans tous les cas, il est certain que l'aide est une notion bien plus étroite que celle de la coopération pour le développement telle que définie dans le présent document, laquelle couvre des activités n'ayant pas recours aux transferts directs de ressources.

Coopération internationale

La coopération pour le développement s'inscrit dans le cadre de la coopération internationale, dont certains domaines ne sont pas directement liés au développement, comme le partage des règles relatives aux vols internationaux ou l'adoption de mesures de prévention contre le terrorisme.

Fourniture de biens publics mondiaux

La fourniture de biens publics mondiaux doit s'appuyer sur la coordination et la coopération internationales ; certains sont étroitement liés aux possibilités de développement (par exemple, le vaccin contre le paludisme ou les règles du commerce équitable). Il est *possible*, mais pas certain, que la fourniture de biens publics mondiaux fasse partie du programme de développement mondial, car la coopération pour le développement requiert une discrimination positive en faveur des pays en développement.

Soutien public total au développement (SPTD)

Le CAD étudie une nouvelle mesure, le soutien public total au développement, dont l'objectif est de fournir une mesure plus précise des contributions des donateurs à la résolution des problèmes mondiaux et aux moteurs du développement (notamment le changement climatique, la paix et la sécurité). Il est probable que le SPTD englobe des aspects ne relevant pas de la coopération pour le développement (par exemple, certaines mesures d'appui financier aux biens publics mondiaux) et laisse de côté d'autres aspects en faisant partie (par exemple, la coopération pour le développement par des acteurs privés).

Financement du développement

Cette catégorie est bien plus vaste que la coopération pour le développement, car elle inclut toutes les sources de financement (officielles et privées, préférentielles ou soumises aux conditions du marché) susceptibles de contribuer au financement du développement.

Finances publiques internationales

Cette notion couvre tous les types de fonds publics transférés à l'échelle internationale, mais sans but défini (voir Glennie et Hurley, 2014). Elle ne satisfait donc pas au premier critère de la définition de la coopération pour le développement énoncée dans le présent document.

Nos activités vous intéressent ?

Pour de plus amples informations, contactez-nous :

Secrétariat du Forum pour la coopération en matière de développement

Service des politiques de coopération en matière de développement,
Bureau de l'appui à l'ECOSOC et de la coordination
Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies,
Bâtiment du Secrétariat des Nations Unies, 25^e étage
New York, NY 10017
États-Unis

E-mail : dcf@un.org

Site Internet : www.un.org/ecosoc/dcf



Tableau 2 : Types, modalités et instruments de la coopération pour le développement

Type	Principales modalités	Instruments (exemples)
OFFICIEL		
Transferts financiers (et en nature)	Subventions	Appui budgétaire général Projets d'investissement Soutien au budget central des ONG Contributions des donateurs aux institutions multilatérales Fonds multidonateurs (fonds composites)
	Prêts et investissements en fonds propres (et quasi-fonds propres)	Prêts à des conditions préférentielles Fonds fiduciaires multidonateurs <i>Aide au commerce (prêts)</i> <i>Prêts dont les conditions préférentielles sont inférieures à celles de l'APD</i> <i>Prêts syndiqués</i> <i>Investissements en fonds propres</i> <i>Financement mezzanine</i> <i>Instruments d'atténuation des risques</i>
	Taxes internationales et autres financements innovants	Taxe de solidarité sur les billets d'avion Mécanisme pilote de garantie de marché pour les vaccins <i>Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes</i>
	Partenariats public-privé	GAVI Fonds mondial
	Financement public de la lutte contre le changement climatique	Projets d'atténuation <i>Échange des unités de réduction certifiée des émissions</i>
	Transferts en nature	Aide alimentaire Produits non alimentaires
Renforcement des capacités	Ressources organisationnelles et humaines	Coopération décentralisée Coopération universitaire Programmes de renforcement des institutions et des capacités
	Coopération technologique	<i>Coopération entre les centres de recherche</i>
	Partage d'expériences politiques	Conseils stratégiques Renforcement des institutions et des capacités
Changement de politique	Dans le pays	Programmes de bourses Réfugiés dans les pays donateurs Frais administratifs Allègement de la dette Promotion de la sensibilisation au développement
	Changement des règles mondiales	<i>Exceptions au titre des ADPIC : période de transition pour les pays les moins avancés concernant les brevets protégeant les produits pharmaceutiques</i> <i>Préférences commerciales (SGP) : réduction des droits commerciaux</i> <i>Franchise de droits, absence de contingentement pour les pays les moins avancés</i>
	Cohérence politique	<i>Suivi des améliorations nationales par la Commission européenne</i>
PRIVÉ		
Transferts financiers (et en nature)	Dons privés (ONG et fondations)	<i>Fondation Bill & Melinda Gates</i> <i>Oxfam, etc.</i>
	Financement innovant	<i>Product RED</i>
	Partenariat public-privé	GAVI Fonds mondial

	Investissements sociaux	<i>Obligations suivies d'effets sociaux Global Innovation Fund</i>
Renforcement des capacités	Ressources organisationnelles et humaines	<i>Programmes de renforcement des institutions et des capacités, souvent à petite échelle</i>
	Coopération technologique	<i>Appui au développement et à l'accessibilité des médicaments</i>
Changement politique	Initiatives de responsabilité sociale des entreprises	<i>Better Factories (OIT) Tom's Shoes Starbucks</i>
	Commerce équitable	<i>Fairtrade International Association européenne du commerce équitable</i>

Remarque : les italiques signalent les transferts officiels dans le cadre de la coopération pour le développement qui ne relèvent généralement pas de l'APD.